Deutscher Bundestag **Drucksache 15/3041**
15. Wahlperiode 04. 05. 2004

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung (13. Ausschuss)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 15/1420 –

Nationaler Aktionsplan für Deutschland zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003 bis 2005

Strategien zur Stärkung der sozialen Integration

A. Problem

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union haben auf ihrer Tagung in Lissabon im Jahr 2000 die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, nationale Aktionspläne zu erarbeiten, um durch einen ständigen Dialog und den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren, die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu verbessern.

B. Lösung

Entsprechend der Vereinbarung der EU-Regierungschefs wurde für den Zeitraum 2003 bis 2005 der zweite nationale Aktionsplan erstellt und im Juli 2003 an die EU-Kommission übermittelt.

Einstimmige Kenntnisnahme des Berichts und Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

C. Alternativen

Ablehnung der Entschließung.

D. Finanzielle Auswirkungen

Die Antragsteller haben auf eine Kostenerörterung verzichtet.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen, in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 15/1420 folgende Entschließung anzunehmen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit der Vorlage des Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (NAP'incl) 2003 bis 2005 kommt die Bundesregierung umfassend der Verpflichtung durch die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union bei ihrem Gipfeltreffen in Lissabon im März 2000 nach, durch einen ständigen Dialog und den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu verbessern.

Im Sommer 2001 wurde der erste „Nationale Aktionsplan für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung" von der Bundesregierung vorgelegt. Gemäß der Vereinbarung der EU-Regierungschefs, die Nationalen Aktionspläne für den Zeitraum von jeweils zwei Jahren zu erstellen, wurde der zweite „Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (NAP'incl) 2003 bis 2005" zum 31. Juli 2003 der EU-Kommission vorgelegt.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 67. Sitzung am 17. Oktober 2003 den Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, NAP'incl 2003 bis 2005 in erster Lesung behandelt und an die Ausschüsse weitergeleitet.

Der Nationale Aktionsplan 2003 bis 2005 beschreibt zentrale Trends und Herausforderungen sowie die Ziele und Schritte, die in Deutschland in den nächsten zwei Jahren zur Stärkung der sozialen Integration verfolgt werden. Er dokumentiert auch die Umsetzung und Maßnahmen des ersten Nationalen Aktionsplans 2001 bis 2003. Darüber hinaus werden Ansätze zur Stärkung sozialer Integration durch konkrete Beispiele in Bund, Ländern und Gemeinden sowie im Rahmen regionaler Modellprojekte dargestellt. Der Deutsche Bundestag nimmt die Feststellungen des NAP'incl zustimmend zur Kenntnis, dass Deutschland – auch im europäischen Vergleich – über ein gut ausgebautes System der sozialen Sicherung verfügt und sich der Anteil von Personen, die unterhalb 60 Prozent des Durchschnittseinkommens leben und somit einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind, zwischen 1998 und 2001 auf relativ niedrigem Niveau bewegte. Wie auch im Gemeinsamen Bericht der Kommission und des Rates über die soziale Eingliederung anerkannt, gehört Deutschland damit zu den EU-Ländern mit vergleichsweise geringer Armut und sozialer Ausgrenzung.

Der Deutsche Bundestag unterstreicht, dass mit den Maßnahmen der Agenda 2010 von der Bundesregierung wesentliche Schritte getan wurden, um die Arbeitslosigkeit zu verringern, verstärkte Wachstumsimpulse zu geben und damit auch die Chancen für einen nachhaltigen Beschäftigungsaufbau zu verbessern. Ein verbesserter Zugang zum Arbeitsmarkt und die damit verbundene Möglichkeit, durch Erwerbstätigkeit ein Einkommen zu erzielen, um das Leben aus eigener Kraft zu gestalten und am gesellschaftlichen Fortschritt teilhaben zu können, sind wesentliche Eckpfeiler einer Politik zur Stärkung der sozialen Integration. Dazu gehören auch eine kinder- und familienfreundliche Gestaltung der Gesellschaft, vor allem mit dem Ziel des Abbaus der Sozialhilfeabhängigkeit von Kindern, die Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung, die Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten sowie die Eingliederung von dauerhaft durch Armut gefährdeten und betroffenen Personengruppen, etwa im Rahmen der Vermeidung von Wohnungslosigkeit oder der Suchtprävention.

Auf den Europäischen Räten von Lissabon, Nizza und Barcelona wurde die Stärkung sozialer Integration und eine deutliche Reduzierung von sozialer Ausgrenzung bis 2010 zwischen den Staats- und Regierungschefs vereinbart. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass die Bundesregierung im NAP'incl 2003 bis 2005 ihren strategischen Ansatz zur Stärkung sozialer Integration, der im Nationalen Aktionsplan 2001 bis 2003 und im ersten Armuts- und Reichtumsbericht aufgezeigt wurde, weiterentwickelt und in Form von Leitzielen konkretisiert hat. Für ihre Umsetzung und weitere Konkretisierung bietet die Differenzierung in Zielsetzungen naher, mittlerer und größerer Reichweite zukünftig einen abgestuften Handlungsleitfaden zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.

Der Deutsche Bundestag befürwortet, dass die Bundesregierung die Basis für die Zusammenarbeit mit allen Akteuren gestärkt hat. Durch die stärkere organisatorische und inhaltliche Verzahnung der nationalen Armuts- und Reichtumsberichterstattung und des NAP-Prozesses sind die Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung einer kohärenten Gesamtstrategie zur Stärkung sozialer Integration weiter verbessert worden. Diese umfasst ausdrücklich die Beteiligung der Länder und Kommunen als im Bereich der Armutsbekämpfung unmittelbar handelnder und zuständiger Ebenen. Der Deutsche Bundestag unterstützt nachdrücklich die Bestrebungen der Bundesregierung, die Länder bei der Erstellung des NAP'incl noch intensiver einzubeziehen und sie im Sinne einer integrativen nationalen Gesamtstrategie zu in sich geschlossenen und differenzierten Darstellungen der regionalen Aktivitäten und Ansätze zu bewegen. Erst eine wesentlich aktivere Kooperation und kohärente Beiträge der Bundesländer werden im NAP'incl die große Bandbreite bei der Umsetzung der deutschen Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung besser widerspiegeln.

Der Deutsche Bundestag nimmt zur Kenntnis, dass Pläne der EU-Kommission vorsehen, die verschiedenen Aktivitäten im Bereich des sozialen Schutzes schrittweise in einen neuen gemeinsamen Rahmen zu überführen und innerhalb der Lissabon-Strategie zu stärken („Streamlining"). Aufgrund dieser Straffung der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) wird bis Mitte 2004 eine Aktualisierung des NAP'incl erstellt, die die Grundlage für den ersten Sozialschutzbericht der EU-Kommission mit dem Schwerpunkt „Soziale Eingliederung" im Jahr 2005 sein soll.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

die Anstrengungen fortzusetzen, die Teilhabechancen der von Ausgrenzung und Armut bedrohten Menschen am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben nachhaltig zu fördern;

das bereits institutionalisierte Verfahren zur Beteiligung aller relevanten Akteure weiterzuentwickeln und die Entwicklung geeigneter Strategien unter Beteiligung von Ländern, Kommunen und Zivilgesellschaft zu stärken sowie den Erfahrungsaustausch mit anderen Mitgliedstaaten zu fördern. Der Deutsche Bundestag begrüßt die von der Bundesregierung hierzu geplante Veranstaltungsreihe „FORTEIL – Forum Teilhabe und soziale Integration" sowie das Forschungsprojekt „Infobörse Teilhabe und soziale Integration" zur Aufarbeitung der Strategien und Ansätze zur Armutsprävention in Deutschland;

zur Weiterentwicklung einer kohärenten Gesamtstrategie die Zusammenarbeit mit allen föderalen Ebenen zu intensivieren. Im Sinne der auf EU-Ebene vereinbarten Mobilisierung aller Ebenen und Akteure soll die Bundesregierung sich insbesondere für die Erstellung regionaler und lokaler Aktionspläne einsetzen, die den Nationalen Aktionsplan ergänzen bzw. in ihn einfließen können;

dafür Sorge zu tragen, dass die soziale Eingliederung in allen relevanten Politikbereichen eine angemessene Berücksichtigung findet und die im NAP'incl 2003 bis 2005 aufgestellten Leitziele zur Umsetzung der Lissabon-Strategie durch geeignete Zielsetzungen für die Reduzierung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu konkretisieren;

das Monitoring von Maßnahmen auch unter der Perspektive der sozialen Integration in ihre Aktivitäten verstärkt und in geeigneter Art und Weise einzubeziehen;

im Hinblick auf die Ausgestaltung von Indikatoren zur sozialen Integration im europäischen Rahmen darauf hinzuwirken, dass das Indikatorentableau weiterentwickelt wird und dabei handhabbar bleibt und sich auf aussagekräftige „Leitindikatoren" zu relevanten Problemlagen beschränkt;

die Vorschläge zu einer Straffung der Anwendung der OMK auf EU-Ebene („Streamlining") mitzutragen, sofern diese zu einer Stärkung sozialpolitischer Aspekte innerhalb der europäischen Koordinierung und gleichzeitig zu einer echten Vereinfachung und zu weniger Arbeitsaufwand führen;

dafür Sorge zu tragen, dass dieses „Streamlining" nicht zu einer Verlagerung von nationalen Kompetenzen in Richtung EU-Ebene führt und sich dafür einzusetzen, dass die nationalen Parlamente angemessen und rechtzeitig an diesem Prozess beteiligt werden. Insofern hält der Deutsche Bundestag eine Verdichtung des Turnus zur Vorlage oder Aktualisierung des Nationalen Aktionsplans weder für sachgerecht noch für zweckmäßig.

Berlin, den 3. Mai 2004

Der Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung

Klaus Kirschner	**Markus Kurth**
Vorsitzender	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Markus Kurth

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Unterrichtung der Bundesregierung auf Drucksache 15/1420 in seiner 67. Sitzung am 17. Oktober 2003 in erster Lesung behandelt und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung sowie zur Mitberatung an die Ausschüsse für Wirtschaft und Arbeit, Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe überwiesen.

Der Bundesrat hat in seinem Beschluss vom 26. September 2003 (Drucksache 478/03) die mangelnde Berücksichtigung der Länder bei der Erstellung des NAP kritisiert und darauf hingewiesen, dass die vielschichtigen Aktivitäten der Länder und Kommunen in diesem Bereich nicht adäquat dargestellt seien. Dies sei darauf zurückzuführen, dass die Bundesregierung das mit den Ländern abgesprochene Verfahren der Aufstellung nicht eingehalten habe.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Der nationale Aktionsplan 2003 bis 2005 beschreibt zentrale Trends und Herausforderungen sowie die Ziele und Schritte, die in Deutschland in den nächsten zwei Jahren zur Stärkung der sozialen Integration verfolgt werden. Dokumentiert werden darüber hinaus die Umsetzung und Maßnahmen des ersten nationalen Aktionsplans 2001 bis 2003. Zudem werden Ansätze zur Stärkung sozialer Integration durch konkrete Beispiele in Bund, Ländern und Gemeinden sowie im Rahmen regionaler Modellprojekte dargestellt.

Die Bestandsaufnahme des NAP 2003 bis 2005, die die Jahre 1999 bis 2001 umfasst, betont, dass Deutschland über ein gut ausgebautes System der sozialen Sicherung verfügt. Dies belegen die für Deutschland nach den EU-Vorgaben errechneten Armutsquoten: Der Anteil von Personen, die unterhalb 60 % des Durchschnittseinkommens leben und somit einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind, war von 1998 bis 2001 relativ konstant bzw. leicht rückläufig und bewegte sich um 11 %. Deutschland liegt damit deutlich unter dem EU-Durchschnitt (2001: rund 15 %) und gehört mit Ländern wie Schweden, Dänemark, Finnland, Österreich, Luxemburg und den Niederlanden zu den EU-Ländern mit relativ geringer Armut und sozialer Ausgrenzung.

III. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

Die **Ausschüsse für Wirtschaft und Arbeit** (58. Sitzung), **Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (32. Sitzung) sowie für **Menschenrechte und Humanitäre Hilfe** (27. Sitzung) haben am 12. November 2003 (Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe) bzw. 28. April 2004 jeweils mit den Stimmen aller Fraktionen beschlossen, die Kenntnisnahme der Unterrichtung der Bundesregierung auf Drucksache 15/1420 zu empfehlen.

Die **Ausschüsse für Wirtschaft und Arbeit und für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** empfehlen des Weiteren mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP die Annahme der im federführenden Ausschuss beschlossenen Entschließung.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung** hat in seiner 62. Sitzung am 28. April 2004 die Vorlage beraten. Er empfiehlt mit den Stimmen aller Fraktionen, die Unterrichtung der Bundesregierung auf Drucksache 15/1420 zur Kenntnis zu nehmen. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP die Annahme der in der Beschlussempfehlung wiedergegebenen Entschließung.

Die **Mitglieder der Fraktion der SPD** unterstützten die Aussagen der Bundesregierung in dem Bericht. Es sei unverändert erforderlich, alle notwendigen Reformen zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme zu unternehmen. Sie begrüßten die zukünftig stärkere und frühzeitigere Einbeziehung der Länder und Kommunen in den NAP-Prozeß und bei der Aktualisierung des Berichts, die aktuell als Grundlage für den Sozialschutzbericht 2005 erarbeitet werde.

Die **Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU** hoben hervor, dass in dem Bericht zu Recht die Arbeitslosigkeit als zentrale Ursache für Armut und Ausgrenzung benannt werde. Allerdings seien die von der Bundesregierung bisher ergriffenen und zukünftig vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichend. Sie würden nicht zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit und damit von Armut und Ausgrenzung führen. Auch die Strategien zum Ausbau der Kinderbetreuung und zur Verbesserung der Bildung seien unzureichend, die veranschlagten Haushaltsmittel zu gering angesetzt.

Die **Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** begrüßten die Aussagen und Zielsetzungen der Bundesregierung in diesem Bericht. Damit würden sachgerechte und zielorientierte Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie zur Integration von Zuwanderern in Deutschland fixiert.

Die **Mitglieder der Fraktion der FDP** betonten, dass die Überwindung der Arbeitslosigkeit das einzig richtige Mittel zur Integration und Überwindung von Armut seien. Allerdings bestehe kein Anlass zu Selbstlob, den sich die Koalitionsfraktionen mit ihrer Entschließung aussprechen würden. Die Regierung habe bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der Armut und der Förderung des Wirtschaftswachstums vollständig versagt.

B. Besonderer Teil

Die vom Ausschuss gefasste Entschließung wurde von den Antragstellern mit folgender Begründung versehen:

Der zweite „Nationale Aktionsplan für Deutschland zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003 bis 2005“ stellt eine deutliche Weiterentwicklung gegenüber

dem ersten Nationalen Aktionsplan 2001 bis 2003 dar. Dies betrifft insbesondere die Entwicklung einer Gesamtstrategie zur Stärkung sozialer Integration, die Aufstellung von Zielen sowie die Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Akteuren außerhalb der Bundesregierung. Durch die stärkere inhaltliche und organisatorische Verzahnung von Nationalem Aktionsplan und Armuts- und Reichtumsberichterstattung hat die konsistente Gestaltung eines strategischen Ansatzes und entsprechender Zielsetzungen zur Reduzierung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Deutschland Fortschritte gemacht. Insofern ist die im Beschluss des Bundesrats vom 26. September 2003 formulierte Kritik, dass eine angemessene Länderbeteiligung zu wenig gewährleistet und den föderalen Strukturen nicht im erforderlichen Maße Rechnung getragen worden sei, weder zutreffend noch zielführend. Vielmehr sollten die Bundesländer ihre Rolle innerhalb der Strategie der Eingliederung aktiver ausfüllen und frühzeitig kohärente Beiträge zur Vervollständigung der nationalen Berichterstattung sicherstellen, damit der NAP'incl ein umfassenderes Bild der deutschen Strategie im Rahmen der Erfüllung der gemeinsamen Zielsetzungen auf EU-Ebene liefern kann.

Gleichwohl sind nach Ansicht des Deutschen Bundestages noch weitere Schritte zur Verbesserung der Zusammenarbeit aller staatlichen Ebenen und mit der Zivilgesellschaft, zur Weiterentwicklung der Gesamtstrategie und einer Umsetzung des Monitorings der nationalen Maßnahmen notwendig. Die mit der Aktualisierung 2004 des NAP'incl eingeleitete frühzeitige Einbeziehung von Deutschem Bundestag, Bundesrat und der Akteure der Zivilgesellschaft wird zu weiteren Fortschritten bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie beitragen.

Berlin, den 3. Mai 2004

Markus Kurth
Berichterstatter



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333